



Jakub Grzegorz Firlus

Doktorant w Katedrze Postępowania
Administracyjnego Uniwersytetu
Jagiellońskiego.



Aleksandra Ozimek

Doktorantka w Katedrze Prawa Sa-
morządu Terytorialnego Uniwersy-
tetu Jagiellońskiego.

Definiowanie oraz wykładnia pojęć w prawie administracyjnym na przykładzie procesów inwestycyjnych

Definitions and Construction of Concepts in Administrative Law. The Case of Investment Trials

Administrative law regulates a myriad of aspects of social life, some of which are highly specialized. One example is investment trials, where a high level of specialization necessitates the use of precise language. It is against this background that legal definitions are emboldened in their role and importance. The article reviews of definitions in administrative law and concludes that they are neither sufficiently coherent nor accurate. Two groups of issues may be pointed to. First, in many instances the legislator, by treating a given definition as fundamental to a given fragment of social life, unwarrantedly broadens its systemic scope, a doubtful mechanism. Second, it is uncertain whether local administrative authorities are empowered to independently define concepts.

1. Uwagi wprowadzające – znaczenie definicji oraz profesjonalizmów na gruncie prawa administracyjnego

Szeroko rozumiany proces inwestycyjny, na który składa się szereg koniecznych do uzyskania rozstrzygnięć administracyjnych (jak decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenie na budowę, po-

zwolenie na użytkowanie itp.) oraz odnośne regulacje¹ charak-

1 M.in. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.), dalej: pr. bud.; ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.), dalej: u.p.z.p.; ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.), dalej: u.g.n.;

teryzują się podejmowanymi przez ustawodawcę próbami zdefiniowania określonych, właściwych im pojęć. Powodowane jest to dążeniem do osią-

ganie również stosowania⁶. Nie budzi wątpliwości, iż stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, wobec której administracja publiczna podejmuje jednostronne



System postępowań administracyjnych, regulujący przebieg procesów inwestycyjnych, winien charakteryzować się wysokim stopniem koherencji, w szczególności zaś konsekwentnym posługiwaniem się przez ustawodawcę zdefiniowanymi zwrotami i wyrazami.

nięcia celu, jakim jest precyzja² oraz komunikatywność³ aktów normatywnych⁴. Środkiem służącym osiągnięciu zamierzonego rezultatu są przede wszystkim definicje legalne, jako przepisy o charakterze pomocniczym wyznaczające sposób rozumienia zwrotów użytych przez prawodawcę w tekście prawnym⁵. Zakłada się bowiem, że prawodawca, posługując się pojęciami zdefiniowanymi, czyni możliwym osiągnięcie stabilności prawa poprzez ograniczenie dylematów, tak w procesie jego interpretacji,

ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. nr 135, poz. 789 z późn. zm.), dalej: *specustawa jądrowa*).

2 Por. M. Błachut (w:) M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 32; J. Gregorowicz, *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódź 1962, s. 54–55.

3 Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 6 poprawione, Warszawa 2012, s. 198.

4 Choć, jak się wydaje, można w piśmiennictwie znaleźć wypowiedzi przeciwstawiające wartości, jakimi są precyzja i zrozumiałość tekstu prawnego, zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 106–107.

5 Por. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 187, 192.

władcze rozstrzygnięcia w zakresie dotyczącym prawa własności, stanowi wartość szczególnie pożądaną. Stąd też system postępowań administracyjnych⁷,

6 Por. A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty z definicjami legalnymi* (w:) O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 159.

7 Charakterystyczne jest to, że procesy inwestycyjne oraz infrastrukturalne regulowane są szeregiem ustaw o szczególnym i ograniczonym zakresie zastosowania. Wprowadzają one odstępstwa w postaci wyłączeń oraz modyfikacji stosowania określonych ustaw prawa administracyjnego materialnego. Egzemplifikację tego stanowią inwestycje drogowe, por. T. Woś, *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. spec-ustawie drogowej – aspekty proceduralne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 6–7. Pomijając w tym miejscu skądiną zasadną krytykę przyjętej przez ustawodawcę metody regulacji szeregu procesów inwestycyjnych w postaci tzw. specustaw, wskazać wypadnie, że niejednokrotnie ustawodawca nie dostrzega potrzeby ustalenia reguł funkcjonowania tych ostatnich w systemie aktów normujących procesy inwestycyjne. Negatywną ocenę przyjętej metody potęguje okoliczność, jaką stanowi praktyczna niemożliwość ustalenia, którą ustawę powinno się traktować jako podstawową dla danej dziedziny spraw. Czynniki ten jawi się jako szczególnie doniosły w kontekście analizy zasięgu definicji

regulujący przebieg procesów inwestycyjnych, wien charakteryzować się wysokim stopniem koherencji, w szczególności zaś konsekwentnym posługiwaniem się przez ustawodawcę zdefiniowanymi zwrotami i wyrazami. Jednakowoż analiza poszczególnych rozwiązań świadczy, że wciąż daleko do realizacji tego postulatu. W literaturze przedmiotu wskazuje się na zjawisko deflacji oraz niedostatecznej jakości prawa administracyjnego, przejawiające się w niejasnych oraz pozbawionych precyzji konstrukcjach prawnych⁸. Przyczyn tego zjawiska upatrywać należy zwłaszcza w ograniczonym stosowaniu reguł poprawnego konstruowania aktów prawnych⁹ zamieszczonych w „Zasadach techniki prawodawczej”¹⁰ (dalej: z.t.p.). Praktycznym następstwem tego jest konieczność stosowania prawa – tak przez sądy, jak również przez organy administracji publicznej – „na granicy rozumienia prawa”¹¹.

Argumentacja ograniczona do braku praktycznej realizacji zasad poprawnej legislacji nie objaśnia przyczyn ogólniejszego zjawiska, jakim są problemy związane z definiowaniem pojęć na gruncie procesu inwestycyjnego. W ramach wstępu można wskazać na kilka momentów z tym związanych. Po pierwsze, prawo administracyjne w ogólności, w tym regulacje normujące proces inwestycyjny są

dziedzinami wysoce specjalistycznymi, o hermetycznym języku¹². Praktyczną konsekwencją tego jest potrzeba sięgania, tak przez prawodawcę, jak również przez organy stosujące prawo, do siatki pojęciowej m.in. z zakresu architektury i urbanistyki. To zaś wiąże się z kwestią dopuszczalności używania tzw. profesjonalizmów w akcie prawnym, w dalszej zaś kolejności z koniecznością wprowadzania do tekstów prawnych definicji legalnych. Niewątpliwie oba zagadnienia pozostają w łączności, na co wskazuje analiza treści § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 146 z.t.p.¹³ Jak się wydaje, w granicach dopuszczalnego¹⁴ używania w aktach prawnych zwrotów specjalistycznych zasadniczo pożądane jest sformułowanie dla nich definicji legalnych¹⁵. W odniesieniu

legalnych. Na marginesie należy podkreślić, iż ze względu na kompleksowy charakter tych aktów prawnych (zawierających zarówno normy materialnoprawne, jak również proceduralne) rozważania w niniejszym artykule zostały ograniczone do tych pierwszych. Deregulacja postępowania administracyjnego stanowi odrębne zagadnienie wymagające szczegółowych studiów. Brak jednoznacznych ocen w tym zakresie nakazuje odesłać do odnośnej literatury; zob. na ten temat m.in. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 69–81.

8 Por. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 283.

9 Za S. Wronkowską takie znaczenie należy przypisać zasadom techniki prawodawczej, zob. S. Wronkowska, *O znaczeniach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 11.

10 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

11 D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, dz. cyt., s. 290.

12 Tak na gruncie prawa nowych technologii M. Jurkiewicz, *Definicje legalne w prawie nowych technologii*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 105–106.

13 Zgodnie z tymi przepisami z jednej strony w ustawie należy unikać posługiwania się określeniami specjalistycznymi, chyba że ich użycie jest podyktowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu, z drugiej zaś strony użycie tego rodzaju pojęć w ustawie lub innym akcie normatywnym może pociągać za sobą konieczność sformułowania definicji dla tych określeń, w sytuacji gdy są one wieloznaczne, nieostre (a pożądane jest ograniczenie ich nieostrości), znaczenie poszczególnych określeń nie jest powszechnie zrozumiałe albo też ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia.

14 Nakaz unikania zwrotów specjalistycznych obowiązują, jeśli w języku powszechnym daje się znaleźć funkcjonujące odpowiedniki treściowe właściwych transponowanych na grunt aktu prawnego profesjonalizmów. Tak S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 19.

15 Por. G. Wierczyński (w:) J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 83. Jak się wydaje, autor wprowadza domniemanie pozwalające przyjąć, iż na gruncie § 146 z.t.p. za profesjonalizm należy uznać każde wyrażenie, którego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe. Z proponowanym kierunkiem wykładni można zgodzić się pod warunkiem, że adresatami danego aktu są również inne podmioty niż tylko specjaliści z dziedziny, dla której konkretny profesjonalizm jest właściwy. Definicje legalne, o których mowa w § 146 ust. 1 pkt 3 z.t.p., mają charakter objaśniający. Tym samym ich celem

do aktów prawnych normujących proces inwestycyjny jako nieaktualne jawią się reguły limitujące dopuszczalność posługiwania się pojęciami oraz zwrotami właściwymi dla określonej dziedziny nauki – z uwagi na kryterium adresata konkretnego aktu prawnego¹⁶. Nie sposób bowiem przyjmować, jakoby w omawianym przypadku adresatami stosownych regulacji byli li tylko „fachowcy z danej dziedziny”¹⁷. Wystarczy wskazać, iż przedmiotowe regulacje kreują sytuację prawną jednostek, kreują normy kompetencyjne dla organów administracji publicznej, jak również mają doniosłe znaczenie dla procesu stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego. Tym samym, o ile konieczność posługiwania się zwrotami specjalistycznymi nie budzi większych wątpliwości, to ich zdefiniowanie przez prawodawcę wydaje się być nie tyle pożądane, co obligatoryjne.

Po drugie, zróżnicowany charakter aktów prawnych regulujących przebieg procesów inwestycyjnych implikuje problemy w zakresie zachowania spójności terminologicznej w obrębie komentowanej dziedziny. Obok ustaw i rozporządzeń podstawowe znaczenie w omawianym zakresie mają również akty prawa miejscowego. Tym samym analizy wymaga ocena dopuszczalności definiowania przez organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego pojęć istotnych dla prawidłowego zrozumienia projektowanych, a następnie uchwalanych aktów prawnych.

Trzecią z kolei grupę problemów stanowi transponowanie przez ustawodawcę pojęć właściwych szeroko pojętym procesom inwestycyjnym do innych postępowań administracyjnych, np. podatkowych.

Ramy artykułu nie pozwalają na wyczerpanie wszystkich zagadnień związanych z tytułową problematyką. Powyższe zestawienie wybranych

kwestii stanowi jedynie projekcję potencjalnych niebezpieczeństw dla procesu stosowania prawa administracyjnego. Wypadnie dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, iż to na organy administracji publicznej – w szeregu przypadków – został przeniesiony ciężar ustalenia treściowego substratu użytych przez ustawodawcę pojęć niezdefiniowanych¹⁸, jak również zrekonstruowania tych wprowadzicie zdefiniowanych, ale w sposób wadliwy. Stąd też jako nieodzowny element gwarantujący prawidłowe dekodowanie definicji legalnych oraz determinowanie ich zakresu systemowego jawi się sądownictwo administracyjne, sprawujące wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. W związku z tym poszczególne definicje legalne poddawane będą procesowi wykładni¹⁹ na co najmniej dwóch etapach stosowania prawa – przed organem administracji publicznej oraz kolejno w trakcie formułowania przez sąd administracyjny zwrotu stosunkowego o zgodności kontrolowanego

18 Por. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., KP 1/05, LEX nr 165334, gdzie wskazano, że organ, określając treść użytych przez ustawodawcę pojęć – w braku tzw. słowniczka ustawowego – powinien uwzględnić całokształt obowiązującego w danej materii ustawodawstwa oraz praktykę stosowania owych przepisów. Tym samym niejednokrotnie objaśnienie wyrazów zawartych w przepisach prawnych wymaga, jako składnik działalności interpretacyjnej (tak opisuje interpretację T. Gizbert-Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978, s. 75), od organu administracji publicznej generalnego rozeznania w systemowo złożonym i niejednorodnym kompleksie norm współkształtujących proces inwestycyjny. Nie bez racji można zatem przypuszczać, iż w szeregu przypadków organy administracji publicznej nie będą w prawidłowy sposób dokonywać analizy pojęć użytych przez ustawodawcę, co w rezultacie może spowodować wyeliminowanie przez sąd administracyjny z obrotu prawnego zaskarżonego aktu administracyjnego, jako wadliwego. Przy czym ze względu na kasatoryjny model sądowej kontroli działalności administracji publicznej błędy te mogą być powielane, a jednostka oczekiwać będzie latami na uzyskanie prawidłowego rozstrzygnięcia swojej sprawy administracyjnej.

19 Nie budzi wątpliwości, że definicje legalne nie tylko są dyrektywami wykładni, ale również podlegają wykładni; zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, dz. cyt., s. 214.

jest przybliżenie adresatowi aktu znaczenia określenia, niezależnie od jego wieloznaczności; tak M. Błachut (w.): M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika...*, dz. cyt., s. 35.

16 Tak G. Wierczyński (w:) J. Warylewski (red.), *Zasady techniki...*, dz. cyt., s. 83–84; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki...*, dz. cyt., s. 19.

17 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki...*, dz. cyt., s. 19.

aktu administracyjnego z normą odniesienia²⁰. Ponadto wskazać należy, iż niejednokrotnie podejmowane wysiłki interpretacyjne mogą nie przynieść pożądanego efektu. Powodowane jest to nie tylko niedostatkami technicznymi związanymi z prawidłowym definiowaniem pojęć użytych przez prawodawcę, ale również brakami w zakresie siatki pojęciowej nauki prawa administracyjnego²¹.

2. Przegląd budzących kontrowersje definicji legalnych właściwych procesowi inwestycyjnemu

Jednym z pojęć, które wywoływało i nadal wywołuje liczne wątpliwości interpretacyjne, jest zawarta w art. 3 pkt 1 pr. bud. definicja obiektu budowlanego

z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych²². Taki sposób formułowania definicji obiektu budowlanego wydaje się zabiegiem niepożądanym, jako że dla zrekonstruowania jej treści wymagane jest odwołanie się do trzech innych definicji zawartych w ww. ustawie, a mianowicie „budynku”, „budowli” oraz „obiektu małej architektury”²³. Dodatkowo jego zastosowanie – poza wykorzystaniem właściwego dla tej dziedziny prawa języka technicznego – utrudnia adresatowi danej normy (niezależnie od tego, czy będzie nim inwestor, organ administracji publicznej, czy sąd administracyjny) ustalenie w sposób jednoznaczny i precyzyjny wszystkich desygnatów



Sądownictwo administracyjne sprawujące wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej jawi się jako nieodzowny element gwarantujący prawidłowe dekodowanie definicji legalnych oraz determinowanie ich zakresu systemowego.

nego, która w swojej treści odnosi się bezpośrednio m.in. do definicji budowli określonej w art. 3 pkt 3 pr. bud. Ustawodawca wskazał bowiem, że pod pojęciem obiektu budowlanego należy rozumieć „budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz

wskazanej definicji legalnej²³. Wątpliwości w tym zakresie może budzić w szczególności posłużenie się przez ustawodawcę dla zdefiniowania terminu „budynek” (art. 3 pkt 2 pr. bud.) odesłaniem do pojęcia „obiekt budowlany” (art. 3 pkt 1 pr. bud.)²⁴,

20 Zob. T. Woś (w:) tegoż (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 678–679.

21 Na braki oraz postulowane kierunki zmian w tym zakresie wskazuje m.in. I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, *passim*.

22 Zob. T. Asman, Z. Niewiadomski (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 40.

23 W doktrynie wskazuje się bowiem, że art. 3 pr. bud. zawiera „zbiór definicji legalnych”, które z uwagi na ich lokację w rozdziale zatytułowanym „Przepisy ogólne” będą odnoszone zarówno do pozostałych przepisów ustawy, jak też do aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Tamże, s. 38–39.

24 Zgodnie z art. 3 pkt 2 pr. bud. pod pojęciem budynku należy rozumieć „taki obiekt budowlany, który jest trwale związany

które – jak zostało to już wyżej wskazane – w swojej treści odwołuje się bezpośrednio właśnie do pojęcia budynku. Tym samym wydaje się, że w opisywanym przypadku mamy do czynienia z błędem w definiowaniu, polegającym na użyciu dla zdefiniowania pojęcia „obiekt budowlany” (*definiendum*²⁵) terminu „budynek” (*definiens*²⁶), który z kolei ustawodawca zdefiniował za pomocą terminu „obiekt budowlany”, wzbogacając go jedynie o cechę „trwałego połączenia z gruntem”²⁷. Wymaga przy tym podkreślenia, że cecha ta, pomimo iż jej celem jest uszczegółowienie (dookreślenie) opisywanego pojęcia, nie wydaje się jednak konwalidować wskazanego błędu, który w teorii prawa określany bywa mianem błędnego koła pośredniego (*circulus in definiendo*)²⁸. Podobne zastrzeżenie można mieć wobec relacji definicji „obiekt budowlany” i „budowla”, które również zawierają wzajemne odesłania²⁹ i tym samym obarczone są błędem w definiowaniu. Na podstawie tych definicji nie jest bowiem możliwe ustalenie, że dany obiekt jest tak naprawdę obiektem budowlanym lub budowlą, względnie że nim nie jest³⁰, skoro dla określenia czegoś obiektem budowlanym konieczne jest rozstrzygnięcie, czy mamy do czynienia z budowlą, zaś dla rozstrzygnięcia, czy coś będzie budowlą, trzeba w pierwszej kolejności ustalić, czy jest obiektem budowlanym itd.³¹

Prawidłowe zrekonstruowanie definicji obiektu budowlanego zawartej w art. 3 pkt 1 pr. bud. ma też i takie znaczenie, że pojęcie to – poprzez odwołania do jego treści – odgrywa istotną rolę również w odniesieniu do innych regulacji prawnych, które

z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach”.

25 To, co się definiuje, zob. W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997, s. 14.

26 To, co definiuje, zob. tamże, s. 14.

27 Zob. T. Asman, Z. Niewiadomski (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, dz. cyt., s. 41.

28 Por. A. Malinowski (w:) tegoż (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 297.

29 Zob. W. Morawski, *Gdzie jest definicja budowli w podatku od nieruchomości?*, „Przegląd Podatkowy” 2010, nr 7, s. 27.

30 Tamże, s. 27.

31 Tamże.

w sposób pośredni³² lub bezpośredni³³ powiązane są z szeroko pojętym procesem inwestycyjnym. W tym miejscu na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza pierwsza ze wskazanych regulacji, która poprzez odwołanie się do pojęcia obiektu budowlanego w rozumieniu nadanym mu przez przepisy prawa budowlanego w sposób pośredni wpływa na proces inwestycyjny. Mianowicie, z jednej strony może ona decydować o realizacji nowych projektów, np. energetycznych lub telekomunikacyjnych, z drugiej zaś strony może stać się powodem zaprzestania prowadzenia takiej działalności z uwagi na jej nierentowność, spowodowaną m.in. rozbieżnościami w wykładni tych samych pojęć prawnych z uwagi na ich

32 I tak np. art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.), dalej: u.p.o.l., definiując pojęcia „budynek” i „budowla”, odsyła do definicji obiektu budowlanego, tak jak jest ona rozumiana w przepisach prawa budowlanego. Na marginesie prowadzonych tu rozważań wypada jedynie zasygnalizować, że taki sposób odesłania, wskazujący generalnie na przepisy prawa budowlanego, nie zaś wprost na ustawę – Prawo budowlane, był powodem licznych wątpliwości w judykaturze, które znalazły swój wyraz m.in. w skierowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach – w poprzednio obowiązującym stanie prawnym (odmienna definicja obiektu budowlanego w art. 3 pkt 1 pr. bud.) – pytaniu prawnym z dnia 1 czerwca 2009 r. (sygn. akt I SA/Gl 110/09) do Trybunału Konstytucyjnego. Szerzej na ten temat zob. W. Morawski, *Gdzie jest definicja budowli...*, dz. cyt., s. 25–33 oraz wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., P 33/09, LEX nr 929854.

33 Np. zawarta w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 196 z późn. zm.), dalej: p.g.g. – definicja „obiektu budowlanego zakładu górniczego” w swojej treści odwołuje się do rozumienia obiektu budowlanego zgodnie z rozumieniem nadanym mu ustawą pr. bud. Wymaga przy tym podkreślenia, że zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 pr. bud. przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, w tym w szczególności prawa geologicznego i górniczego – w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych. Szerzej na temat ww. odesłania zob. T. Asman, Z. Niewiadomski (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, dz. cyt., s. 28–29.

niejednoznaczność³⁴. Mowa tu przede wszystkim o unormowaniach zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, w której ustawodawca dla zdefiniowania pojęć „budynek” i „budowla”, zawartych w art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l., posłużył się odniesieniem do definicji obiektu budowlanego określonej w przepisach prawa budowlanego³⁵.

uwagę na techniczny aspekt skonstruowania przedmiotowego odesłania. Ustawodawca nie zdecydował się bowiem na bezpośrednie – nie zaś za pośrednictwem definicji obiektu budowlanego – odwołanie się do pojęcia budowli zawartego w przepisach prawa budowlanego³⁹. Tym samym implikuje to konieczność podjęcia dalszych czynności wykładniczych,



Obecnie każda zmiana w przepisach prawa budowlanego odnosząca się do definicji obiektu budowlanego będzie zarazem rodziła skutki podatkowe, co wydaje się zbyt daleko idącym uzależnieniem obu – odmiennych przecież – dziedzin prawa.

Przyjęte rozwiązania zdają się być *prima facie* zgodne z zasadą konsekwentności³⁶, jak również z zasadą systemowej jednolitości terminologicznej³⁷, ponieważ ustawodawca przyjmuje w omawianym przypadku poszerzony zasięg definicji³⁸ właściwej dla procesu inwestycyjnego. Niemniej jednak szczegółowa analiza problemu pozwala sfalsyfikować wyśłowioną tezę. Wystarczy w tym zakresie zwrócić

a przez to dodatkowo utrudnia każdorazowe zrekonstruowanie – i tak już złożonej – treści tego pojęcia na potrzeby ustalenia należnego podatku od nieruchomości. Taki stan rzeczy prowadzi nieuchronnie do wniosku, że każda zmiana w przepisach prawa budowlanego odnosząca się do definicji obiektu budowlanego będzie zarazem rodziła skutki podatkowe⁴⁰, co wydaje się zbyt daleko idącym uzależnieniem obu – odmiennych przecież – dziedzin prawa⁴¹.

Problem klauzuli odsyłającej do przepisów prawa budowlanego jest aktualny również na gruncie szeregu tzw. specustaw normujących procesy inwestycyjne w zakresie realizacji obiektów określonego rodzaju. Ustawodawca wprowadza bowiem mechanizm, zgodnie z którym do danego typu postępowania subsydiarne zastosowanie znajdują w określonych przypadkach przepisy prawa budowlanego⁴².

34 Zob. F. Światała, *Budowle w energetyce i telekomunikacji a podatek od nieruchomości w świetle orzecznictwa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2008, nr 2, s. 29–35.

35 Należy zaznaczyć, że do końca 2002 r. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie zawierała własnej definicji budowli, jak również nie odwoływała się w tym zakresie do przepisów prawa budowlanego, opierając się na orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego; zob. F. Światała, *Budowle w energetyce...*, dz. cyt., s. 29–30.

36 Por. na temat tej zasady R. Piszko, *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 4, s. 25.

37 Por. na temat tej zasady J. Wróblewski, *Zasady tworzenia...*, dz. cyt., s. 139.

38 Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, dz. cyt., s. 212.

39 Zob. F. Światała, *Budowle w energetyce...*, dz. cyt., s. 32.

40 Tamże, s. 35.

41 Tamże.

42 Zob. art. 15 specustawy jądrowej; art. 13 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych

Przyjęta metoda normowania może implikować szereg trudności, m.in. w zakresie ustalenia właściwego zakresu podmiotowego postępowania. Podstawowe pytanie dotyczy kwestii, jaki podmiot może zostać uznany za „inwestora”. W tym względzie należy wskazać na trzy grupy rozwiązań normatywnych. Pierwszą tworzą te, w których ustawodawca pomimo zakresowego odesłania do prawa budowlanego inkorporuje do danego aktu prawnego autonomiczną definicję legalną inwestora⁴³. Wówczas nie ma wątpliwości, że zakres podmiotowy postępowania winien być ustalany wyłącznie przy odwołaniu się do norm ustawy właściwej dla danego rodzaju inwestycji. Do drugiej grupy należy zaliczyć rozwiązania, w których ustawodawca wprawdzie nie definiuje pojęcia „inwestor”, ale przy częściowym odesłaniu do ustawy – Prawo budowlane jednocześnie określa przesłanki warunkujące uczestnictwo w postępowaniu danego podmiotu jako inwestora⁴⁴. W tym przypadku rozwiązanie dyskutowanego

problemu nie wydaje się być tak jednoznaczne. Wypadnie jednakowoż podkreślić, iż wobec nieumieszczenia w prawie budowlanym definicji legalnej o zasięgu ogólnosystemowym, przy ustalaniu desygnatu pojęcia „inwestor” należy ograniczyć się do aktu prawnego kreującego szczegółowe warunki uznania konkretnego podmiotu za stronę postępowania. Najwięcej trudności w praktyce stosowania prawa może implikować trzecia grupa rozwiązań, w której to przy odesłaniu do przepisów prawa budowlanego ustawodawca odstępuje zarówno od zdefiniowania „inwestora” na potrzeby danego aktu prawnego, jak również nie określa jego cech szczególnych⁴⁵. W tym

pozwolenia na budowę. Zakres normy odsyłającej zdaje się zawęzać stosowanie tej ustawy jedynie do materialnych przesłanek podjęcia przez wojewodę aktu administracyjnego. Jakkolwiek przeciwna argumentacja, co do szerszego zakresu odesłania, również wydaje się być *prima facie* dopuszczalna. Warto w tym względzie odwołać się do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2010 r., II SA/Gd 166/10, LEX nr 598815, który to stwierdził rzecz następującą: „Sposób, w jaki winno nastąpić odpowiednie zastosowanie przepisu, uzależniony jest od oceny charakteru instytucji prawnych regulowanych zarówno przez przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania danej normy, jak i przez przepis, który ma być odpowiednio zastosowany”. Stąd też można stwierdzić, że skoro ustawodawca w sposób nader szczegółowy uregulował warunki, których spełnienie przesądza o statusie inwestora, to odesłanie do przepisów prawa budowlanego może zostać w tym przypadku pominięte.

inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. poz. 1265), dalej: specustawa przesyłowa; art. 8 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961) dalej: specustawa wiatrowa; art. 11i ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2031, dalej: specustawa drogowa). Zob. również A. Zapala, *Prawne i faktyczne problemy inwestora w realizacji postanowień ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 313–338 (dostęp w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega).

43 Zob. art. 1 ust. 2 pkt 1 specustawy przesyłowej, gdzie zamieszczono autonomiczną definicję legalną „inwestora”, pomimo subsydiarnego stosowania przepisów prawa budowlanego, co do trybu i zasad wydawania pozwolenia na budowę strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej.

44 Zob. art. 4 ust. 1 specustawy jądrowej; zob. J.G. Firlus, A. Oziemek, *Postępowanie w sprawie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących a ogólne postępowanie administracyjne – zagadnienia wybrane*, cz. 1, „Jurysta” 2015, nr 7–8, s. 31. Ustawodawca również w tym przypadku nakazuje stosować przepisy prawa budowlanego co do zasad i trybu wydania

45 Zob. specustawę wiatrową, gdzie w szeregu przepisów mowa jest o inwestorze, oraz art. 31 i 32 specustawy drogowej, gdzie mowa jest o inwestorze. Przy czym podkreślenia wymaga, iż w obu przypadkach klauzula odsyłająca do przepisów prawa budowlanego została skonstruowana w sposób odmienny. O ile w art. 8 specustawy wiatrowej na zasadzie generalnego odesłania w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy prawa budowlanego, o tyle w specustawie drogowej wprowadzono w tym zakresie dyferencjację w zależności od kategorii spraw, do której mają znaleźć zastosowanie odnośne przepisy. I tak w art. 11i specustawy drogowej w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej znajdują zastosowanie przepisy prawa budowlanego w zakresie nieuregulowanym. Co istotne, ustawodawca *explicite* w normie odsyłającej zawęży jej zakres poprzez wyłączenie katalogu stron postępowania zawartego w art. 28 pr. bud. Z kolei w art. 32 specustawy drogowej w sprawach oddania

przypadku przy ustalaniu zakresu podmiotowego tego pojęcia należy, jak widać, odwołać się do zasad ogólnych, tj. regulacji kreujących status strony na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego⁴⁶. Inwestorem będzie więc każdorazowo podmiot inicjujący dane postępowanie inwestycyjne, legitymujący się interesem prawnym właściwym

inwestora na grunt każdego aktu prawnego, w którym kategoria ta występuje. Umożliwi to zabezpieczenie słusznych interesów stron poprzez zagwarantowanie możliwości niebudzącego wątpliwości ustalenia zakresu podmiotowego postępowania⁴⁷. Po trzecie, w razie podjęcia inicjatywy w zakresie wprowadzenia do prawa budowlanego odrębnej



Należy postulować wprowadzenie przez ustawodawcę definicji legalnych inwestora na grunt każdego aktu prawnego, w którym kategoria ta występuje. Umożliwi to zabezpieczenie słusznych interesów stron poprzez zagwarantowanie możliwości niebudzącego wątpliwości ustalenia zakresu podmiotowego postępowania.

postępowaniu administracyjnemu jurysdykcyjnemu.

Ten skrótowy ze swej istoty przegląd rozwiązań dotyczących desygnatu pojęcia „inwestor” pozwala na sformułowanie kilku wniosków ogólniejszej natury. Po pierwsze, wobec braku jednoznacznej definicji legalnej na gruncie ustawy – Prawo budowlane paradoksalnie zakres wątpliwości interpretacyjnych ulega zawężeniu. Odesłanie w tym zakresie nie wpływa w znaczący sposób na rozumienie doniesłego z punktu widzenia przebiegu postępowania pojęcia. Po drugie, należy postulować wprowadzenie przez ustawodawcę definicji legalnych

definicji legalnej pojęcia „inwestor” należy postulować zachowanie daleko idącej powściągliwości. Ustawodawca musi uwzględnić rozszerzony zakres

47 Ewentualnych obiekcji nie eliminuje okoliczność, jaką jest tryb inicjowania postępowań, o których tutaj mowa. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż postępowania inwestycyjne mają charakter wnioskowy, a tym samym wykluczona jest inicjatywa *ex officio* organu w tym zakresie; zob. T. Woś, *Zezwolenie na realizację...*, dz. cyt., s. 14 odnośnie dopuszczalności stosowania art. 61 § 2 k.p.a. Zob. również, co do elementów materialnych definicji prawniczej pojęcia „inwestor”, A. Damasiewicz, *Inwestor w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane* (w:) tejsze, *Umowa o roboty budowlane ze wzorami*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 86 (dostęp w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega). Dla ochrony obiektywnego porządku prawnego istotne znaczenie ma zakres podmiotowy postępowania. Pamiętać należy, że prawidłowe ustalenie adresata aktu administracyjnego ma doniosłe znaczenie dla jego bytu prawnego.

do użytkowania drogi stosuje się wprost przepisy prawa budowlanego.

46 Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 czerwca 2014 r., II SA/Lu 29/14, LEX nr 1546966; T. Woś, *Zezwolenie na realizację...*, dz. cyt., s. 11–12, odnośnie wątpliwości w zakresie ustalenia kategorii stron na gruncie specustawy drogowej.

zastosowania tego aktu, a tym samym klauzule odsyłające powinny zostać uzupełnione o wyłączenia podmiotowe⁴⁸. Proponowane rozwiązanie umożliwi osiągnięcie względnej stabilności prawnej w procesie inwestycyjnym. Na marginesie rozważań należy także zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie „inwestor” występuje również na gruncie prawa cywilnego⁴⁹. Zasadnicze w tym względzie pytanie może dotyczyć kwestii, czy i w jakim zakresie ustawodawca oraz organy stosujące prawo powinny czerpać z zakresu znaczeniowego ustalonego na potrzeby odrębnej gałęzi prawa. Niemniej jednak zagadnienie to jako przenoszące ramy opracowania mogło zostać jedynie zasygnalizowane⁵⁰.

Zagadnieniem istotnym dla procesu inwestycyjnego, które – wobec braku definicji legalnej – budziło i w pewnym zakresie nadal budzi wątpliwości interpretacyjne w doktrynie i orzecznictwie, jest ustalenie zakresu treściowego pojęcia „działka sąsiednia”, określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.⁵¹ Obecnie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym

dominuje pogląd, zgodnie z którym niewystarczającą jest poprzestanie na językowym brzmieniu przywołanego przepisu, lecz konieczne jest dokonanie jego funkcjonalnej i systemowej wykładni⁵². Efektem zastosowania tego rodzaju dyrektyw interpretacyjnych jest przyjęcie, iż w przypadku tegoż pojęcia chodzi „nie tyle o działki przyległe do nieruchomości będącej przedmiotem wniosku inwestora, ile raczej o pewien obszar tworzący urbanistyczną całość”⁵³. Problematyczne pozostaje jednak nadal ustalenie – stanowiące przedmiot licznych skarg do sądu administracyjnego – jak rozległy ma być zakres pojęcia „działka sąsiednia”, a dokładniej, które z działek nie powinny być uznane za sąsiednie w odniesieniu do działki, gdzie ma powstać planowana inwestycja. W tym zakresie pewną wskazówką interpretacyjną dla organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych może być zawarta w § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵⁴ (dalej: rozporządzenie) definicja „obszaru analizowanego”, którego granice zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia wyznacza się „w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów”. Tym samym, dokonując interpretacji art. 61 u.p.z.p. w świetle rozporządzenia, można dojść do wniosku, że „za działkę sąsiednią należy uznać każdą działkę znajdującą się w obszarze analizowanym wyznaczonym w sposób

48 Na wzór klauzuli zamieszczonej w art. 11i specustawy drogowej. W szczególności ustawodawca winien unikać inkorporowania klauzuli odpowiedniego stosowania. Tym samym przepisem odniesienia powinny być wszystkie, poza zakresem podmiotowym postępowania budowlanego, przepisy ustawy – Prawo budowlane, z uwzględnieniem różnic wynikających ze specyfiki danej kategorii inwestycji; por., co do rozumienia terminów „przepis odsyłający” i „przepis odniesienia”, M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 65, s. 152–153.

49 Por. regulację dotyczącą umowy nazwanej, jaką są roboty budowlane.

50 W szczególności wykazuje ono łączność z odrębną i bardzo kontrowersyjną kwestią, jaką jest *analogia iuris* i *legis* w prawie administracyjnym. Wypadnie w tym względzie odesłać do literatury przedmiotu: zob. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

51 Jednym z wymogów koniecznych do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym

gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

52 Zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, LEX nr 585543, w którym Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do pojęcia „działka sąsiednia”, przywołał liczne orzecznictwo sądów administracyjnych. Szerzej na temat wykładni systemowej i funkcjonalnej w prawie administracyjnym zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 433–439.

53 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, LEX nr 585543.

54 Dz.U. nr 164, poz. 1588.

określony w § 3 ust. 2 rozporządzenia⁵⁵. Definicja ta nie określa jednak maksymalnych granic „obszaru analizowanego”, pozostawiając ich ustalenie organom stosującym prawo *ad casum*. W tym miejscu należy jedynie zasignalizować, że ustawodawca w innych regulacjach prawnych posłużył się pojęciem – również niezdefiniowanym – podobnym do „działki sąsiedniej”, a mianowicie pojęciem „nieruchomość sąsiednia”⁵⁶, któremu zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej nie powinno być przypisywane takie samo znaczenie, pomimo bliskości znaczeniowej tych pojęć⁵⁷.

3. Dopuszczalność i celowość samodzielnego definiowania pojęć przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego

Swoiste problemy ujawniają się także na gruncie podstawowego w zakresie procesu inwestycyjnego aktu, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jego szczególne miejsce wśród aktów planistycznych wynika stąd, iż jako jedyny z nich został przez ustawodawcę wprost zakwalifikowany do aktów prawa miejscowego⁵⁸. Tym samym rekonstruowane na jego gruncie normy będą bezpośrednio wpływały na nieruchomości objęte za-

kresem jego oddziaływania poprzez zawarte w nim ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Przedmiotowe wątpliwości doznają aktualizacji na kilku płaszczyznach, z których każda wiąże się z ewentualną oceną legalności uchwalonego aktu prawa miejscowego. Szczegółowa analiza problematyki dopuszczalności samodzielnego konstruowania definicji legalnych przez gminy wymaga kilku zdań wstępnego komentarza odnoszącego się do zakresu związania „Zasadami techniki prawodawczej” organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Bez mała można rzec, iż zagadnienie to jest sporne zarówno w piśmiennictwie, jak również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Część doktryny, a w ślad za nią orzecznictwo odmawia możliwości stosowania do tych aktów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej⁵⁹. Argumenty zwolenników tego poglądu odwołują się tak do szczególnego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie źródeł prawa, jak również do zasady samodzielnności gminy⁶⁰. Wysławiane w tym zakresie tezy wskazują, że związanie jednostek samorządu terytorialnego uregulowaniami z.t.p. stanowi negatywny i nieakceptowany z systemowego punktu widzenia skutek przekroczenia przez Prezesa Rady Ministrów upoważnienia ustawowego stanowiącego podstawę wydania rozporządzenia zawierającego

55 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, LEX nr 585543.

56 M.in. w art. 120 u.g.n. oraz art. 144 i 147 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

57 Pogląd ten należy opatrzyć kilkoma słowami komentarza. Zakładamy, iż można w systemie prawa wskazać, kiedy dana definicja ma znaczenie wykraczające poza obszar danej regulacji prawnej, a nawet kiedy może ona oddziaływać na inne gałęzie. Takie niewątpliwie znaczenie można przypisać pojęciom „nieruchomość” oraz „nieruchomość sąsiednia”, które są terminami właściwymi prawu cywilnemu. Jak się wydaje, zasadne jest twierdzenie, jakoby w zakresie procesów inwestycyjnych rozumienie tego terminu powinno uwzględniać substrat treściowy przydany „nieruchomości sąsiedniej” w prawie cywilnym. Por. na temat zasięgu oddziaływania podstawowych definicji dla danej gałęzi prawa M. Kokoszcyński (w.): J. Warylewski (red.), *Zasady techniki...*, op. cit., s. 483.

58 Zob. art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

59 Por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2007 r., II OSK 346/07, LEX nr 341369. Z przytoczonego judykatu daje się wywieść wnioski o niewiążącym charakterze z.t.p. Przy czym NSA w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia odniósł się przede wszystkim do płaszczyzny następstw ewentualnego naruszenia zasad zamieszczonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Wypadnie wskazać, iż zapatrywanie NSA zostało podzielone również w późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych: zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2015 r., IV SA/Po 1325/14, (LEX nr 1807944); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2015 r., II SA/Wr 62/15, LEX nr 1820160).

60 Por. m.in. T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 1, s. 95–96.

omawiane zasady⁶¹. Inni przedstawiciele doktryny wskazują z kolei, iż poszczególne skodyfikowane zasady znajdują zastosowanie do aktów prawa miejscowego niezależnie od zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego *in concreto* treścią

cji z.t.p. na proces stanowienia prawa dostrzegają nawet przeciwnicy⁶⁴ akceptowanego przez autorów niniejszego artykułu poglądu. Doniosły jest również aspekt związany z ewentualną sądową kontrolą miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-



Podzielić należy zapatrywanie, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są związane „Zasadami techniki prawodawczej”. Przemawia za tym szereg argumentów, pośród których szczególne miejsce przypisać należy względem pewności oraz stabilności techniczno-tekstualnej prawa.

rozporządzenia⁶². Jak się wydaje, podzielić należy zapatrywanie, zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są związane „Zasadami techniki prawodawczej”⁶³. Przemawia za tym szereg argumentów, pośród których szczególne miejsce przypisać należy względem pewności oraz stabilności techniczno-tekstualnej prawa. Nie budzi bowiem zasadniczych wątpliwości fakt, iż postulat ujednolicenia zasad formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyczynia się do realizacji przedmiotowych wartości. Warto w tym względzie wskazać, iż pozytywne oddziaływanie dyrektyw dekodowanych z regula-

nego. Zaakceptowanie tezy o braku związania organów jednostek samorządu terytorialnego przepisami z.t.p. skutkowałoby tym, że sąd, konstruując normę dopełnienia, nie byłby władny włączać doń poszczególnych zasad zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Tym samym naruszenie „Zasad techniki prawodawczej” w płaszczyźnie procesowej pozbawione byłoby sankcji⁶⁵. Niewąt-

61 Tamże, s. 95.

62 Por. w tym duchu J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 23.

63 Por. m.in. D. Szafrński (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2014, s. 4; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 r., III SA/Łd 421/13, LEX nr 1398766.

64 Por. T. Bąkowski, *Zasady techniki...*, dz. cyt., s. 96.

65 Por. S. Wronkowska, *O meandrach...*, dz. cyt., s. 17, 21.

Wprawdzie autorka wskazuje, że „Zasady” same w sobie nie zawierają sankcji za przekroczenie reguł w nich wysłownionych, jednakowoż przyjmuje, iż ich naruszenie może skutkować uznaniem aktu prawnego za „nielegalny”. Tym samym dostrzega potencjalną możliwość zastosowania sankcji przez sąd administracyjny dokonujący kontroli legalności zaskarżonego aktu. Przy czym trudno zgodzić się z wypowiedziami formułowanymi w orzecznictwie, jakoby jedynie istotne naruszenie przepisów z.t.p. aktualizowało konieczność zastosowania przez sąd sankcji wadliwości; tak wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r., II SA/Go 778/12, LEX nr 1249004. Ze względu na ograniczone ramy artykułu można jedynie zwrócić uwagę,

pliwie realizacja funkcji represyjnej sądownictwa administracyjnego w postaci możliwości zastosowania sankcji wadliwości aktu w razie naruszenia przepisów z.t.p. wzmacnia praworządność działalności organów samorządu terytorialnego. Umożliwia również w pełni realizację podstawowej funkcji przepisanej sądom administracyjnym. W rezultacie „Zasady techniki prawodawczej”, tak ze względów prakseologicznych, jak również legalnościowych ocen prawotwórczej działalności jednostek samorządu terytorialnego, powinny stanowić immanentny element wzorca kontrolnego stosowanego przez sądownictwo administracyjne.

Powyższe rozważania stanowiły kanwę dla właściwej analizy związanej z dopuszczalnością oraz potrzebą konstruowania definicji legalnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W tej kwestii, najogólniej rzecz ujmując, można stwierdzić, iż organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione⁶⁶ do definiowania zamieszczonych w aktach prawa miejscowego pojęć⁶⁷. Jakkolwiek teza ta jako nazbyt ogólna, a zarazem uproszczona, wymaga uściślenia. Nade wszystko należy wskazać, iż swoboda organów planistycznych w omawianym zakresie jest limitowana, i to w kilku płaszczyznach.

Po pierwsze, jako niedopuszczalne przyjmuje się samodzielne ustalanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego treści pojęcia uprzednio zdefiniowanego przez ustawodawcę lub w rozporządzeniu. Wykluczyć należy również możliwość

powtarzania treści ustawowych⁶⁸. Rozwiązanie to stanowi rezultat hierarchicznie zbudowanego porządku prawnego, czego wyraz znajdujemy w treści § 143 w zw. z § 149 z.t.p. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego klauzula odpowiedniego stosowania⁶⁹ powoduje, iż zakresem zakazu zawartego w treści § 149 z.t.p. objąć należy również rozporządzenia⁷⁰. Ochrona hierarchicznie zbudowanego porządku prawnego czyni niedopuszczalnym samodzielne definiowanie przez organy stanowiące samorządu terytorialnego pojęć, którymi posługuje się prawodawca również w rozporządzeniu⁷¹. Zakres negatywnej przesłanki konstruowania definicji przez organy planistyczne wymaga dookreślenia

68 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., II SA/Wr 479/11, LEX nr 1103874.

69 Na temat klauzuli odpowiedniego stosowania zamieszczonej w treści § 143 z.t.p. zob. D. Szafrński (red.), *Zasady techniki...*, dz. cyt., s. 20 i n. Odpowiednie stosowanie § 149 z.t.p. polega w tym przypadku na jego stosowaniu z pewnymi zmianami; zob. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, *„Państwo i Prawo”* 1964, z. 3, s. 370.

70 Co do wzajemnej relacji rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego wobec hierarchicznie zbudowanego porządku prawnego oraz konsekwencji praktycznych dla dopuszczalności samodzielnego kreowania i porządkowania pojęć w ramach aktów planistycznych, por. S. Pawłowski, *Definiowanie pojęć...*, dz. cyt., s. 101–103, 105.

71 Autorzy na potrzeby artykułu poczynili w tym miejscu uproszczenie przejawiające się w pominięciu kwestii związanej z możliwością przekroczenia przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia delegacji ustawowej w ten sposób, że definiuje on pojęcia *stricte* ustawowe. W takiej sytuacji będziemy mieli do czynienia z różną oceną dopuszczalności pominięcia takiego przepisu w zależności od tego, kto – czy organ czy sąd administracyjny – będzie stosował prawo. W przypadku tego pierwszego, jak się wydaje, związanie ma charakter bezwzględny. Organy administracji publicznej są związane całym porządkiem prawnym, w tym również rozporządzeniami (art. 7 Konstytucji RP). Z kolei sądy administracyjne będą mogły wyeliminować z zakresu normy dopełnienia elementy rozporządzenia sprzeczne z delegacją, w tym, np. definicję legalną skonstruowaną wbrew treści upoważnienia ustawowego. Sąd wówczas zastosuje bezpośrednio art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i pominię przepisy rozporządzenia.

iż argumentacja ta została oparta na opacznej wykładni przepisów ustaw ustrojowych.

66 Choć należy mieć na uwadze, że brak jest wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie, na co słusznie zwraca uwagę S. Pawłowski, *Definiowanie pojęć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 104. Jak się wydaje, dekodowanie kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnego definiowania pojęć znajduje swe źródło w przepisach z.t.p. Z systemowego punktu widzenia, przy uwzględnieniu charakteru „Zasad techniki prawodawczej”, rozwiązanie to jawi się jako co najmniej dyskusyjne.

67 Por. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, LEX nr 1780370.

w dwóch płaszczyznach, tj. treściowej istoty zakazu oraz jego bezwzględnego charakteru. W orzecznictwie wskazuje się, że omawiany zakaz doznaje aktualizacji także w sytuacji, gdy ustawodawca w sposób generalny posłużył się określonym terminem przy jednoczesnym braku inkorporacji jego definicji legalnej do tekstu ustawy⁷². Ponadto podkreślenia wymaga, iż zakaz ten ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, że obowiązuje niezależnie od tego, czy definicja legalna znalazła się w ustawie zawierającej delegację dla stanowienia aktu prawa miejscowego (tzw. ustawie upoważniającej)⁷³, czy też w innym akcie prawnym. Samodzielne zdefiniowanie przez organ planistyczny pojęcia ustawowego, jako stanowiące bezpośrednią ingerencję w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy⁷⁴, winno skutkować stwierdzeniem przez sąd wadliwości aktu prawa miejscowego w tym zakresie. Wówczas dekodowanie znaczenia treści pojęć użytych przez prawodawcę gminnego powinno uwzględniać substrat ustawowych definicji legalnych. W tym też aspekcie ujawnia się praktyczny i prakseologiczny walor akceptacji poglądu wskazującego na związanie organów jednostek samorządu terytorialnego przepisami z.t.p. Ułatwia to pracę sądu poprzez możliwość zrekonstruowania wprost wzorca kontrolnego. Oczywiście ten sam rezultat dałoby się osiągnąć m.in. stosując art. 87 Konstytucji RP⁷⁵, niemniej jednak bardziej czytelne rozwiązanie stanowi oparcie argumentacji sądu na treści „Zasad techniki prawodawczej”.

Po drugie, niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji w akcie prawa miejscowego, tak ustawowych, jak i zawartych w rozporządzeniu, defini-

cji legalnych⁷⁶. Stanowi to oczywistą konsekwencję zasady praworządności. W rezultacie sąd lub organ nadzoru winien wyeliminować z obrotu prawnego⁷⁷ przepis zawierający taką definicję (a w niektórych przypadkach nawet i cały akt) i w dalszym postępowaniu stosować przepisy aktu wyższego rzędu⁷⁸.

76 Por. J. Kaczor, *Językowy aspekt...*, dz. cyt., s. 26; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., II SA/Wr 479/11, LEX nr 1103874.

77 Choć analiza orzecznictwa zdaje się wskazywać, iż naruszenie przytoczonych zakazów ma charakter stopniowalny, to w praktyce oznacza to konieczność każdorazowej oceny przez sąd administracyjny stopnia naruszenia zasad dotyczących samodzielności definicyjnej organów planistycznych. Por. w tym duchu również S. Pawłowski, *Definiowanie pojęć...*, dz. cyt., s. 105–106. Jak się wydaje, uzasadnienia dla takiego podejścia należy upatrywać w sankcji wadliwości stosowanej przez sąd dokonujący kontroli legalności aktu prawa miejscowego. Nie można bowiem zakładać automatyzmu, który w dalszej kolejności mógłby implikować stan niepewności prawnej powodowany technicznymi usterkami kontrolowanego aktu.

78 Jako przykład można tu wskazać uchwałę Rady Gminy Zabierzów z dnia 21 lipca 2000 r. nr XXIX/275/2000 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Bolechowice, Brzeziny, Ujazd i Żelków w Gminie Zabierzów (Dz.Urz. Woj. Małop. z 2000 r., nr 68, poz. 646), w której to Rada Gminy Zabierzów, określając sposób obliczania „wysokości budynku”, uczyniła to w sposób sprzeczny z § 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1995 r., nr 10, poz. 46 z późn. zm.), przekraczając w tym zakresie ustawowe upoważnienie, co w konsekwencji stało się podstawą do stwierdzenia nieważności przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie tej części zaskarżonej uchwały, zob. wyrok WSA z dnia 21 lutego 2013 r., II SA/Kr 1775/12, LEX nr 1343009. W wyroku tym WSA w Krakowie podkreślił, że rada gminy, podejmując uchwały mające charakter aktów prawa miejscowego, związana jest „nie tylko ustawowym upoważnieniem, ale również musi uwzględniać przepisy prawa powszechnie obowiązującego (...) definiowanie w akcie prawa miejscowego pojęcia, którego definicja zawarta jest już w akcie prawnym powszechnie obowiązującym (np. ustawie czy rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej”.

72 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 kwietnia 2010 r., IV SA/Po 21/10, LEX nr 675153.

73 Por. wyrok NSA z dnia 30 października 2007 r., II OSK 1954/06, LEX nr 380887.

74 Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki...*, dz. cyt., s. 160.

75 Por. argumentację NSA dotyczącą wzajemnego oddziaływania na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego innych aktów normatywnych, w tym przede wszystkim rozporządzeń, wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., II OSK 531/10, LEX nr 673876.

Niemniej jednak ustalenie przez organ kontrolujący akt planistyczny, czy ustawodawca istotnie zdefiniował *explicite* określone pojęcie, czy też nie, napotykać może trudne do przezwyciężenia problemy⁷⁹. W rezultacie z powodu niedostatków techniczno-legislacyjnych aktu wyższego rzędu ocena legalności działania organu planistycznego nie w każdym przypadku może okazać się skuteczna.

W dalszej kolejności można wskazać na przypadki, kiedy ustawodawca wymaga, aby organ planistyczny zamieścił w stanowionym akcie określone elementy – przy jednoczesnym braku *explicite* wysłowionej systemowo definicji konkretnego terminu. Niejednokrotnie mogą być to przeciwie określenia polisemiczne czy też profesjonalizmy. Potrzeba każdorazowego ustalania w procesie wykładni przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego treści tych pojęć może budzić uzasadnione wątpliwości. W szczególności zaś może być to nader złożone wobec trudności z ustaleniem, która definicja w konkretnym przypadku obowiązuje i powinna zostać zastosowana.

W kontekście zarysowanych problemów można postawić pytanie o zakres dopuszczalnego definiowania pojęć przez organy planistyczne⁸⁰. Nade wszystko akty prawa miejscowego, w tym również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, winny być sformułowane w sposób jasny i wyczerpujący, a jednocześnie nie mogą wprowadzać nadmiernych luzów interpretacyjnych⁸¹. Niewątpliwie środkiem służącym do ograniczania swobody interpretatora są definicje legalne⁸². Stąd też można sformułować zalecenie względem organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, aby respektowały w praktyce stanowienia prawa treść

§ 146 z.t.p.⁸³ Niejednokrotnie bowiem brak definicji legalnej w akcie jednostki samorządu terytorialnego może zostać uznany za istotną wadę techniczno-legislacyjną⁸⁴ i prowadzić do wyeliminowania danego zaskarżonego przepisu z obrotu prawnego. Nadmienić przy tym wypada, że tożsama sankcja wadliwości może zostać zastosowana przez sąd również z odwołaniem się do argumentacji innej niż ta nawiązująca do reguł prawidłowej legislacji. W szczególności dotyczy to sytuacji, w której brak dopuszczalnej definicji legalnej doprowadzi do zdekodowania przez sąd administracyjny treści przepisu aktu prawa miejscowego wbrew intencji prawodawcy gminnego. W takiej bowiem sytuacji dany przepis może zostać uznany za niejasny i nieprecyzyjny⁸⁵, a sąd dojdzie do wniosku, iż wada ta jako istotna wymagać będzie stwierdzenia jego nieważności. Skądinąd definicje legalne stanowią jeden z instrumentów eliminowania wieloznaczności terminów używanych przez prawodawcę⁸⁶.

4. Uwagi końcowe – konkluzje

Prawo administracyjne, w tym normy współkształtujące procesy infrastrukturalne i inwestycyjne, zostały zredegagowane częstokroć w sposób niespójny i nieprecyzyjny, co nastęrcza wielu problemów w praktyce wykładni i stosowania prawa.

83 Potrzeba sięgania przez organy planistyczne po definicje legalne dotyczy tak profesjonalizmów, ale również pojęć, które *prima facie* zdają się mieć tożsame znaczenie na gruncie języka etnicznego oraz prawnego; por., co do zasady odmiennie w zakresie pojęć właściwych językowi etniczemu, S. Pawłowski, *Definiowanie pojęć...*, dz. cyt., s. 118 oraz 123–124. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt szczególnego rodzaju, powinien cechować się najwyższym stopniem precyzji, a to już tylko z tej przyczyny, że ingeruje w prawo własności. Stąd też większość wieloznacznych leksemów winna zostać wprost zdefiniowana, celem uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych.

84 Por. M. Kokoszczyński (w:) J. Warylewski (red.), *Zasady techniki...*, op. cit., s. 479.

85 Odrębne zagadnienie stanowi terytorialny zasięg definicji. Podzielić należy sformułowany w piśmiennictwie postulat zachowania koherencji terminologicznej w ramach jednej gminy; tak S. Pawłowski, *Definiowanie pojęć...*, dz. cyt., s. 123.

86 Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, dz. cyt., s. 160, 199.

79 Por. na ten temat A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty...*, dz. cyt., s. 166.

80 Por., co do przykładów zdefiniowania pojęć w aktach planistycznych, J. Kaczor, *Językowy aspekt...*, dz. cyt., s. 27–32; zob. również odnośnie dopuszczalnego, acz wadliwego zdefiniowania pojęcia przez organ planistyczny, wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, LEX nr 1780370.

81 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/Wr 786/11, LEX nr 1114101.

82 Por. J. Gregorowicz, *Definicje w prawie...*, dz. cyt., s. 55.

W szczególności zaś braki technicznolegislacyjne ujawniają się na gruncie zagadnienia związanego z definiowaniem pojęć przez prawodawcę. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać nade wszystko w tym, że ustawodawca, ale również organy planistyczne nie dostrzegają potrzeby zachowania odpowiedniego poziomu koherencji systemo-

publicznej. Z jednej bowiem strony w procesach wykładni użytych przez ustawodawcę pojęć ustalać będą zakres i rozumienie terminów ustawowych⁸⁸, z drugiej zaś, uchwalając akty prawa miejscowego, same będą definiowały w niezbędnym zakresie (mieszczącym się w granicach ustawowego upoważnienia) określone zwroty nieposiadające swoich de-



Uchwalenie kodeksu urbanistyczno-budowlanego bynajmniej nie może polegać na bezrefleksyjnym transponowaniu systemowo rozproszonych regulacji normujących daną dziedzinę prawa i utworzeniu z nich jednego aktu, ale powinno stać się okazją do usystematyzowania i uporządkowania kodyfikowanej materii.

wej w zakresie posługiwania się zwrotami, zarówno tymi zaczerpniętymi z zakresu architektury i urbanistyki, jak i z innych gałęzi prawa, np. prawa cywilnego. Ponadto na deflację jakości prawa administracyjnego niepośledni wpływ mają procesy dekodyfikacyjne. Pośród nich warto zwrócić uwagę na szerokie *spectrum* tzw. specustaw regulujących poszczególne kategorie spraw inwestycyjnych. Nadużywanie przez prawodawcę w ich ramach techniki odesłania do innych aktów regulujących przebieg procesu inwestycyjnego implikuje problemy co do zasięgu definicji legalnych. Konsekwencją tego mogą być niedostatki w zakresie ustalenia podmiotowego⁸⁷, jak również przedmiotowego wymiaru konkretnego postępowania. Szczególną rolę w tym ustawowym i systemowo zaakceptowanym amalgamacie definicyjnym odgrywać będą organy administracji

fincji legalnych, a które jednocześnie są niezbędne dla zrozumienia danego aktu prawa miejscowego. Jednakowoż realizacja zadań w obu zakresach może niejednokrotnie napotykać trudności, a to w szczególności wobec hermetycznego języka aktów prawnych z zakresu procesów inwestycyjnych oraz szerokiego zastosowania tzw. profesjonalizmów.

W kontekście poczynionych uwag za uprawnione przyjdzie uznać zgłaszane w płaszczyźnie *legis ferendae* postulaty wskazujące na potrzebę uchwalenia kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Niewątpliwie kodyfikacja w przedmiotowym zakresie przyczyniłaby się do ujednolicenia siatki pojęciowej właściwej dla procesu inwestycyjnego. Należy jednak pamiętać, że tego rodzaju zabieg legislacyjny wymaga od ustawodawcy gruntownego przygotowania oraz przeanalizowania w sposób wnikliwy i wyczerpu-

87 Np. poprzez różne definicje pojęcia „inwestor”, przy jednoczesnych odesłaniach do ustaw posługujących się tym samym pojęciem, ale w innym rozumieniu.

88 Zabieg interpretacyjny będzie również dokonywany każdorazowo przez sąd administracyjny w toku kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

jący materii podlegającej kodyfikacji. Wprowadzenie bowiem aktu normującego daną dziedzinę życia społecznego i określenie go mianem „kodeksu” nie stanowi *per se* wartości. Uchwalenie kodeksu urbanistyczno-budowlanego bynajmniej nie może polegać na bezrefleksyjnym transponowaniu systemowo rozproszonych regulacji normujących daną dziedzinę prawa i utworzeniu z nich jednego aktu, ale powinno stać się okazją do usystematyzowania i uporządkowania kodyfikowanej materii. Pomnieć wypadnie, iż skatalogowanie dostępnych pojęć legalnych oraz niezdefiniowanych w języku prawnym profesjonalizmów służyłoby również osiągnięciu stanu względnej stabilności prawa. Notoryjne jest bowiem to, że procesy inwestycyjne jako immanentnie związane z prawem własności nieruchomości wymagają nade wszystko precyzyjnych regulacji oraz systemu gwarancji praw jednostki.

Koncept wprowadzenia kodeksu urbanistyczno-budowlanego mógł zostać jedynie zasygnalizowany w ramach niniejszego opracowania. Szczegółowa analiza przedmiotowego zagadnienia z całą pewnością przeniosłaby dopuszczalne ramy artykułu. Niemniej można w tym miejscu wyrazić troskę o należyty poziom projektowanych w przyszłości rozwiązań. Doświadczenie⁸⁹ bowiem wskazuje, że nie każda podjęta przez ustawodawcę próba rekodyfikacji określonej dziedziny musi okazać się legislacyjnym sukcesem.

Bibliografia

Bąkowski T., *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 1, s. 92–97.

Bielska-Brodziak A., *Kłopoty z definicjami legalnymi* (w:) O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System a porządek prawny*, Szczecin 2008.

⁸⁹ W odniesieniu do oczekiwań towarzyszących wprowadzeniu kodeksu wyborczego zob. A. Kisielewicz (w:) K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 15–16. W zakresie odrębności towarzyszących procedurze legislacyjnej (ustawy zwykłej) i kodyfikacyjnej (ustawy będące kodeksami) zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.).

Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.

Czaplicki K.W. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

Damasiewicz A., *Inwestor w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane* (w:) tejże, *Umowa o roboty budowlane ze zwozami*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 86 (dostęp w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega).

Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.

Firlus J.G., Ozimek A., *Postępowanie w sprawie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących a ogólne postępowanie administracyjne – zagadnienia wybrane*, cz. 1, „Jurysta” 2015, nr 7–8, s. 27–42.

Gizbert-Studnicki T., *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978.

Gregorowicz J., *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódź 1962.

Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 65, s. 151–168.

Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.

Jurkiewicz M., *Definicje legalne w prawie nowych technologii*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 101–121.

Kaczor J., *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 21–35.

Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedry Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Malinowski A. (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009.

Morawski W., *Gdzie jest definicja budowli w podatku od nieruchomości?*, „Przegląd Podatkowy” 2010, nr 7, s. 25–33.

Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2015.

Nowacki J., *„Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 367–376.

Patryas W., *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997.

- Pawłowski S., *Definiowanie pojęć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 99–124.
- Piszko R., *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 4, s. 23–40.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Szafrński D. (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2014.
- Świata F., *Budowle w energetyce i telekomunikacji a podatek od nieruchomości w świetle orzecznictwa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2008, nr 2, s. 29–35.
- Warylewski J. (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003.
- Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Woś T., *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. spec-ustawie drogowej – aspekty proceduralne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 6–25.
- Wronkowska S., *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 9–26.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zapała A., *Prawne i faktyczne problemy inwestora w realizacji postanowień ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 313–338 (dostęp w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega).
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 6 poprawione, Warszawa 2012.